

O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ: as instituições e a relação entre executivo e legislativo pós 1988*

Alessandro Cavassin Alves **

RESUMO

Este artigo analisa o processo de criação de municípios no Estado do Paraná a partir da metade do século XX, com destaque para o período que vai de 1988 a 1996, em que um determinado contexto institucional favoreceu tal ação no Brasil como um todo, devido às seguintes características: a) descentralização da regulamentação do processo emancipacionista em favor dos estados, com a definição de seus mecanismos legais pelas assembleias legislativas; b) ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios pela União; e c) dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo nos próprios estados. O estudo adota, portanto, uma abordagem neo-institucionalista, tendo em vista as estratégias de seus atores sob esse contexto institucional.

Palavras-chave: municípios do Paraná; criação de municípios; contexto institucional.

ABSTRACT

This article analyzes the creation process of cities in the state of Paraná from mid-twentieth century on highlighting the period between 1988 and 1996, when the institutional context favored such action in Brazil due to the following characteristics: a) decentralization of the city emancipation process regulation through legal mechanism definition by the state house of representatives; b) increasing the treasury resources transferred to the cities by the federal government; and c) dynamics of the relationship between State Executive and Legislative powers. Thus, the present study uses a neo-institutionalist approach in view of the strategies used by the actors under this institutional context.

Key words: Paraná municipalities; city creation; institutional context.

*Agradeço aos dois pareceristas anônimos as sugestões e críticas feitas a este artigo.

**Cientista social, mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor de Sociologia no Ensino Médio. alessandrocavassin@hotmail.com

Artigo recebido para publicação em dezembro/2006. Aceito para publicação em abril/2007.

INTRODUÇÃO

A criação de municípios no Brasil assumiu, nas décadas de 1980 e 1990, uma certa proporção que ainda necessita de reflexões para sua melhor compreensão. Em especial após a promulgação da Constituição de 1988, quando novas regras do jogo foram propostas ao tema estudado, o País viu-se diante de um novo surto emancipacionista, em que sua base territorial interna foi amplamente modificada.¹

O aumento significativo de municípios exigiu do governo federal uma medida preventiva que limitasse as emancipações municipais, a Emenda Constitucional n.º 15/96, que freou consideravelmente tal processo.² No Paraná, por exemplo, nenhum novo município surgiu depois dessa emenda. Novamente, pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 13/2003, rediscutem-se as regras para a emancipação de municípios, até então inconclusas.

A tabela 1 apresenta os números do aumento dos municípios brasileiros por estado, entre 1988 e 2000.

TABELA 1 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR ESTADOS E INCREMENTO - BRASIL - 1988/2000

ESTADOS	MUNICÍPIOS		INCREMENTO		ESTADOS	MUNICÍPIOS		INCREMENTO	
	1988	2000	Abs.	%		1988	2000	Abs.	%
Rio Grande do Sul	244	497	253	104	Rondônia	18	52	34	189
Tocantins	6	139	133	2.217	Ceará	152	184	32	21
Minas Gerais	722	853	131	18	Rio de Janeiro	66	92	26	39
Piauí	116	222	106	91	Espírito Santo	58	78	20	34
Santa Catarina	199	293	94	47	Pernambuco	167	184	17	10
Maranhão	132	217	85	64	Rio Grande do Norte	151	167	16	11
Paraná	318	399	81	25	Mato Grosso do Sul	65	77	12	18
São Paulo	572	645	73	13	Amapá	5	16	11	220
Goiás	181	246	65	36	Acre	12	22	10	83
Mato Grosso	82	139	57	70	Roraima	8	15	7	88
Pará	87	143	56	64	Alagoas	96	102	6	6
Paraíba	171	223	52	30	Amapá	59	62	3	5
Bahia	367	417	50	14	Sergipe	74	75	1	1
					TOTAL	4128	5559	1431	35

FONTE: Tomio (2002a, p.64)

NOTA: Dados elaborados pelo autor.

É interessante observar que a grande maioria desses novos municípios é classificada como "municípios pequenos", isto é, com menos de 20 mil habitantes. Gomes e MacDowell (2000) constataram que 94,6% dos municípios criados entre 1984 e 1997 pertencem a essa classificação.

¹No cenário brasileiro foram constantes as modificações no número de municípios: de 1940 a 1960 surgiram 1.192 novas unidades, e entre 1960 e 1970 mais 1.186. No período do governo militar houve um refreamento desse processo, sendo que de 1970 a 1980 apenas 39 municípios foram criados em todo o país." (MENDES apud PINHEIRO; MOTTA, 2003, p. 718).

²Em 1967, também o governo federal, diante de milhares de municípios que estavam em processo de criação no Brasil, editou a Lei Complementar n.º 01/67, que centralizou o processo de criação de municípios no âmbito federal. De acordo com Bremaeker (1996), a Emenda Constitucional n.º 15/96 centralizou novamente o processo.

Em relação ao Estado do Paraná, a composição populacional de seus 399 municípios no final da década de 1990 e dos 81 novos municípios criados a partir de 1988, tema deste artigo, é também menor que 20 mil habitantes (tabela 2).

TABELA 2 - MUNICÍPIOS PARANAENSES SEGUNDO A POPULAÇÃO, APÓS 1988

POPULAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS PARANAENSES		NOVOS MUNICÍPIOS APÓS 1988	
	Abs.	%	Abs.	%
Mais de 100 mil hab.	11	2,76	0	0,00
De 50 a 100 mil hab.	17	4,26	1	1,23
De 20 a 50 mil hab.	48	12,03	1	1,23
Menos de 20 mil hab.	323	80,95	79	97,54
TOTAL	399	100,00	81	100,00

FONTE: Cigolini (1999, p.47)

NOTA: Dados elaborados pelo autor.

O tema da criação de municípios³ pode chamar a atenção para diversos aspectos da realidade política e social brasileira. Porém, uma questão parece ser fundamental para a sua compreensão, em especial em relação às causas que possibilitaram essa explosão de novos e pequenos municípios após 1988, que é entender o *contexto institucional* que propiciou esse ambiente favorável às decisões referentes à emancipação dos novos municípios nos estados brasileiros. A expressão ‘contexto institucional’ refere-se ao conjunto das instituições políticas, enquanto “regras do jogo”, que viabilizaram as emancipações municipais.⁴

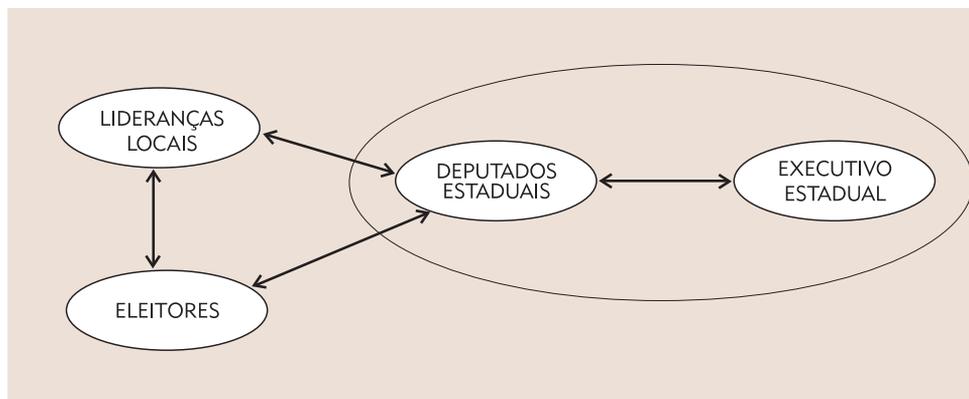
Destacam-se também, nesse cenário, os seus atores: as lideranças políticas locais, que na maior parte dos estados possuem a prerrogativa de iniciar o processo legal emancipacionista; os eleitores da localidade, mobilizados a votar no plebiscito; e os deputados estaduais e governador, incumbidos do cumprimento da função governamental de elaborar, discutir e decidir sobre o tema.

A figura a seguir mostra os quatro atores envolvidos nesse processo decisório, no qual se destaca os deputados estaduais e o governador, âmbito em que a decisão política realmente acontece.

³Os termos “criação de municípios” e “emancipação municipal” serão utilizados aqui para se referir ao resultado final da decisão política que eleva determinada localidade a um ente federativo autônomo.

⁴Existem três tipos distintos de instituições presentes no processo emancipacionista: [instituições] *delimitadoras* (federais, estaduais e municipais) definem o estoque de localidades emancipáveis, isto é, as localidades ou distritos passíveis de serem legalmente emancipados; [instituições] *estimuladoras* (legislação que regulamenta a transferência de recursos aos municípios, o FPM [Fundo de Participação dos Municípios] e os fundos estaduais formados pelo ICMS [Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços]) ampliam o interesse das lideranças políticas e do eleitorado das localidades em questão, sobretudo a partir da década de 1980, devido ao grande incremento das transferências de recursos fiscais aos municípios; e [instituições] *processuais* (Constituição Federal, legislação federal e estadual e regimentos internos das assembleias legislativas) determinam a forma pela qual o processo legislativo deve seguir até a promulgação da lei e a possibilidade de interferência de cada ator político durante esse processo, ‘vetando’ ou ‘alavancando’ a criação de municípios.” (TOMIO, 2002a, p.69).

FIGURA 1 - FORMA DA INTERAÇÃO ENTRE OS ATORES POLÍTICOS NO PROCESSO DECISÓRIO ESTADUAL



FONTE: Tomio (2002b, p.67)

Nesse contexto institucional pós-1988, os estados, por meio das Assembléias Legislativas, tiveram a possibilidade de definir os mecanismos e regras legais para as emancipações municipais. E, uma regra a ser ressaltada e que, por sua vez, potencializou o processo emancipacionista municipal, se deu quando a sua iniciativa legal era de exclusividade da localidade interessada. Os estados que mantiveram essa regra, oriunda da Lei Complementar n.º 01/67, depararam-se com a consequência de um elevado número de novos municípios.

Outro fator importante foi a ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios pela União, o que garantiria, ao menos minimamente, a sobrevivência de um novo município, independentemente de seu tamanho ou de sua renda própria local.

Por fim, a dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo nos estados, seus papéis nesse processo e suas estratégias foram cruciais para que as decisões finais (aprovação da lei) dos novos municípios ocorressem.

O presente artigo tem este objetivo: analisar esse contexto institucional no Estado do Paraná e a relação entre o Executivo e o Legislativo estadual, demonstrando, assim, as causas gerais que possibilitaram a criação de 81 novas unidades administrativas municipais entre 1988 e 1996, sendo, portanto, o sétimo estado da federação com o maior número de novos municípios no período. E, de maneira comparativa, buscar entender o expressivo número de novos municípios no período de 1947 a 1967 no Estado, num total de 222.

Será utilizado, nesse sentido, o pressuposto teórico da abordagem neo-institucionalista⁵, segundo a qual, para se compreender os processos políticos, deve-se

⁵Para uma visão geral do significado da teoria neo-institucionalista e uma revisão bibliográfica do tema, conferir os textos de Limongi (1994), Marques (1997), Hall e Taylor (2003). Para exemplos de estudos institucionalistas no Brasil: Figueiredo e Limongi (1994; 2001), ao estudarem a produção legislativa do Congresso Nacional e sua relação com o Poder Executivo; Tomio (2005), em uma abordagem histórico-institucional na compreensão das decisões favoráveis à criação de municípios no Rio Grande do Sul; Andrade (1998), sobre o processo decisório no interior dos Poderes Executivo e Legislativo no município e no Estado de São Paulo; e Santos (2001), sobre o desempenho das assembleias legislativas em diversos estados brasileiros e sua relação com os respectivos Executivos.

levar em conta a importância das instituições. E as preferências dos atores envolvidos nesse processo passam por constrangimentos e limites institucionais.

O estudo do processo de criação de municípios no Paraná pode revelar aspectos importantes do funcionamento do Poder Legislativo paranaense, principalmente no período de 1988 a 1996, ao discutir em parte sua produção legislativa e autonomia e, em especial, a participação popular na elaboração das leis.

1 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ

1.1 ASPECTOS INTERPRETATIVOS

Para o caso paranaense, são poucos os estudos que buscam entender o processo de criação de municípios e as causas que propiciam a divisão territorial no Estado.

Moura e Ultramari (1994), por exemplo, analisam, em uma série de artigos, esse processo de alteração espacial interna no Estado. Argumentam que até a década de 1980 os novos municípios justificavam-se devido ao crescimento populacional que a localidade emancipada havia alcançado e ao próprio crescimento do Estado, sobretudo para o interior. Porém, a partir da década de 1980, objeto central de suas análises, demonstram que muitos dos novos municípios não se justificariam. Para tanto, constataram que 76% dos novos municípios instalados no Paraná entre 1980 e 1991 apresentaram taxas de crescimento negativas até 1991; 96% estão entre as menores áreas de unidade administrativa do Estado; o volume de população dos novos municípios é preponderantemente pequeno; 76% dos municípios instalados entre 1980 e 1991 são rurais, e 82% indicam menor diversidade de funções urbanas (MOURA; ULTRAMARI, 1994, p.89-90).

Com isso, o processo emancipacionista municipal mostra sua fragilidade e oculta as reais intenções de seus formuladores, que são as “demarcações do espaço de poder sob a égide da delimitação territorial” e a utilização desses “novos” espaços na representação de interesses políticos particulares. Os reais objetivos que norteiam tais partilhas, e, desse modo, suas causas, seriam “os de assegurar ou criar espaços eleitorais e conciliar interesses econômicos particulares com poder político” (MOURA; ULTRAMARI, 1994, p.92).

Tais estudos são essenciais na compreensão das emancipações municipais no Paraná, indicando não existir um projeto político e social mais amplo que justificasse de maneira ordenada a criação desses novos municípios.

Porém, este trabalho parte do pressuposto de que os atores agem racionalmente e visam ao melhor para si. Em princípio, os líderes locais estariam, sim, interessados na conquista do poder municipal (prefeito, vereador, secretarias), e os deputados na permanência no poder estadual, apoiando assim o surgimento de novos municípios. E, quanto à população local, esta estaria interessada na possível melhoria dos serviços públicos.

Portanto, a causa das emancipações municipais não está apenas na construção de espaço de poder por alguns de seus atores; ela está no contexto institucional geral que possibilitou a maximização de tais estratégias de ação de seus principais atores.

Outros trabalhos importantes na compreensão das emancipações municipais no Paraná são a dissertação de Adilar Cigolini (1999) e seu artigo na revista *RA'EGA* (CIGOLINI, 2001).

O trabalho de Cigolini “procura demonstrar como ocorreu historicamente a ocupação do território no Estado [do Paraná] e sua conseqüente divisão em municípios, e investiga como a combinação de fatores de ordem política, econômica e jurídica contribuiu para as emancipações ocorridas durante a década de 1990” (CIGOLINI, 1999, p. vii). Desse modo, são três as causas analisadas por Cigolini para compreender as emancipações no Paraná no final do século XX: as justificativas políticas e os aspectos econômico e jurídico.

O fator de ordem política está relacionado aos motivos que deputados estaduais apresentaram na Assembléia Legislativa para emancipar determinada localidade. De acordo com o autor, as principais razões alegadas foram: a existência de condições econômicas favoráveis à elevação do novo município, o desejo da comunidade local expresso no plebiscito e, por fim, o cumprimento dos requisitos legais pela localidade. Porém, conclui Cigolini:

[...] ao analisarmos as justificativas dos processos no Paraná, percebemos que os argumentos utilizados não trazem informações que possibilitem concluir a veracidade dos motivos citados. Os argumentos de ordem econômica, por exemplo, não são acompanhados de dados de como estão concretizadas essas condições, ou seja, elas podem simplesmente não existir, ou serem potencialidades que se acredita existir nessas áreas (CIGOLINI, 2001, p.51).

E comenta: “Assim, as justificativas sob as quais são criados os municípios são questionáveis e, acreditamos, podem esconder os reais objetivos dos processos emancipatórios” (CIGOLINI, 2001, p.53). Quais seriam tais objetivos? Seriam então interesses eleitorais por parte dos deputados estaduais que assumem os projetos de lei de criação de municípios? Para responder a essa questão, o autor compara o resultado eleitoral das eleições de 1998 dos deputados estaduais que propuseram o projeto de lei do novo município e seu número de votos neste município. Após detalhar sua pesquisa, conclui que “há vínculo eleitoral da maioria dos novos municípios com o autor do projeto para sua emancipação”.

[Portanto,] *Interesses ligados à representação política, à formação de núcleos de poder local e ao controle de recursos, que, apesar de não serem apresentados e discutidos, são, em grande parte, responsáveis pela fragmentação do território em unidades administrativas no Estado do Paraná.* (CIGOLINI, 2001, p. 55; sem grifos no original).

Outro fator é o de ordem econômica, que se refere aos recursos financeiros que as emancipações trazem às localidades emancipadas com o repasse de verbas estaduais, como o ICMS, e federais, como o FPM. Esta também é uma das principais motivações da fragmentação territorial, diz Cigolini.

Por fim, o fator de ordem jurídica refere-se aos requisitos mínimos necessários para emancipação de municípios, estabelecidos pela legislação estadual, Lei Complementar n.º 56/91. E conclui o autor:

Na análise dos aspectos jurídicos, conclui-se que a legislação não é restritiva e que, mesmo assim, grande parte dos novos municípios foram criados burlando-se a legislação. O resultado dessa análise foi, em seguida, associado aos argumentos pesquisados nos projetos de emancipação, obtendo-se como resultado que, subjacentes aos motivos oficialmente apresentados, existem

outros que são responsáveis pela fragmentação territorial em curso. Nessa perspectiva, a criação de municípios não é um fim, mas um meio pelo qual são dados aos interessados no processo novas possibilidades. *Estas possibilidades estão associadas à criação de territórios e ao controle de recursos econômicos* (CIGOLINI, 1999, p.100-101; sem grifos no original).

Assim como Moura e Ultramar, Cigolini conclui que a criação dos novos municípios está ligada ao *controle dos territórios, ao controle do poder, ao controle dos recursos econômicos e à multiplicação de espaços de poder* por parte dos deputados estaduais e líderes municipais dos novos entes federativos.

A dissertação de Cigolini é pioneira na tentativa de compreender as causas das emancipações municipais no Paraná; todavia, os argumentos do autor podem também ser melhor compreendidos como integrantes de um contexto institucional que propiciou essa explosão de municípios no Paraná.

Pieruccini, Tschá e Iwake (2005) realizaram uma "radiografia" do aumento do número de municípios na região Oeste do Paraná desde 1914, com a criação do município de Foz do Iguaçu até o ano de 2000, observando em especial as características diferenciadas que geraram o processo emancipatório ao longo das décadas de 1950 a 1990. É um dos poucos estudos que visam analisar, ao longo das décadas, as causas emancipacionistas no Paraná, sem ser este, contudo, o foco central do trabalho.

Para os autores, "no início da década de 1950, a região Oeste do Paraná experimenta um surto de crescimento que por si só justifica as emancipações ocorridas naquele momento" (PIERUCCINI; TSCHÁ; IWAKE, 2005, p.87). Fatores como a extensa área territorial paranaense "vaga" e a iniciativa de empresas privadas na formação de vilas na região contribuíram para a formação dos novos municípios. Antes desse período, a região era quase totalmente desvinculada do universo econômico paranaense, inclusive com ruas quase inexistentes; tal abandono explicaria em parte a criação do Território do Iguaçu (1943 a 1946).⁶ Nas décadas de 1960 e 1970 critérios políticos passaram a sobressair na criação dos municípios, com planos de desenvolvimento do governo para a região e incentivo à agricultura. A respeito das décadas de 1980 e 1990, percebe-se que os autores apenas descrevem um pouco da história dos novos municípios, não discutindo e investigando as causas que os geraram. Nesse sentido, há a necessidade de se aprofundar o tema das causas emancipacionistas no Estado.

Vale também destacar os estudos sobre a história de cada município paranaense (origem, formação e criação) realizados por Balhana, Machado e Westphalen (1969, v. 4) e Ferreira (1996), porém sem a intenção de buscar o porquê das causas emancipacionistas.

A próxima seção traz uma descrição e interpretação das dinâmicas das emancipações municipais no Paraná pós-1947, que, por sua vez, permitem compará-lo com o período pós-1988. Na perspectiva do institucionalismo histórico, privilegia-se a organização institucional da comunidade política, considerando-a como um fator essencial a estruturar o comportamento coletivo e os distintos resultados políticos (HALL; TAYLOR, 2003), para entender, assim, o grande aumento na quantidade de municípios no Paraná nesse período.

⁶Para detalhes sobre a criação do Território do Iguaçu, ver Lopes (2002).

1.2 OS NOVOS MUNICÍPIOS NO PARANÁ ENTRE 1947 E 1967

A explosão do número de municípios no Paraná iniciou-se a partir de 1947. Até então o ritmo de crescimento de novos municípios era lento e concentrado na região próxima ao litoral e a Curitiba.⁷

Um fator significativo na compreensão das causas emancipacionistas desse período encontra-se na sua organização institucional.

Em relação às leis que regiam o processo decisório, em termos de *instituições delimitadoras e processuais*, as constituições paranaenses sempre abordaram o tema da criação de municípios. O quadro a seguir indica os requisitos legais para emancipar uma localidade no Paraná em momentos específicos: na reforma constitucional de 1927 e 1935, na Constituição Estadual de 1947, e nas Leis de 1948 e 1951.

QUADRO 1 - CRITÉRIOS LEGAIS PARA EMANCIPAÇÃO DE LOCALIDADES NO PARANÁ, NO ÂMBITO DAS CONSTITUIÇÕES PARANAENSES DE 1927, 1935 E 1947 E LEIS DE 1948 E 1951

CRITÉRIOS PARA EMANCIPAR UMA LOCALIDADE	1927	1935	1947	LEI N.º 64/48	LEI N.º 666/51
Lei Estadual	X	X	X	X	X
População mínima	10 mil hab.	10 mil habitantes	-	O município é extinto com menos de 4 mil habitantes.	5 mil habitantes
Renda anual mínima	20 contos de réis	50 contos de réis	-	O município é extinto se a receita não atingir Cr\$ 150 mil durante o quinquênio.	Cr\$ 100 mil
Moradias na sede	-	Possuir sede	-	-	100
Eleitores	-	-	-	-	500

FONTES: Paraná (1927; 1935; 1947); Diário Oficial do Estado do Paraná (fev.1948; jul. 1951)

NOTAS: A Lei n.º 666/51, de 11 de junho de 1951, deu nova redação ao art. 2.º, da Lei n.º 64/48.

Em relação aos itens "iniciativa do Processo" e "Plebiscito" pós 1947 (essenciais na compreensão das emancipações municipais pós 1988), tem-se que, quanto ao primeiro, não se especifica quem deve iniciar o processo. Quanto ao plebiscito, era previsto apenas para os casos de anexação ou incorporação dos territórios por requerimento das populações interessadas.

A Constituição estadual de 1947 ampliou as possibilidades emancipacionistas no Estado, delegando à Assembléia Legislativa a competência para resolver sobre o assunto. A ALEP (Assembléia Legislativa do Paraná), por sua vez, estabeleceu as leis estaduais n.º 64, de 21 de fevereiro de 1948 (Lei Orgânica dos Municípios), e n.º 666, de 11 de julho de 1951, que estabeleceu novos critérios para a criação de municípios, menos restritivos do que as Constituições anteriores, somando-se a isso o amplo território paranaense ainda pouco dividido em municípios.

Outro fator a ser destacado para explicar o aumento do número de municípios nesse período é a posição favorável dos governadores paranaenses. O quadro 2 apresenta de maneira detalhada a dinâmica pela qual o Paraná passou durante o período de 1947 a 1967 em relação à criação de municípios, com seus respectivos governadores e leis emancipacionistas.

⁷Nota-se que apenas seis municípios: Palmas, Clevelândia, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina e Sertãoópolis abrangiam mais de 50% do território paranaense." (IPARDES, 2004, Caracterização do território, p.1).

QUADRO 2 - GOVERNADORES PARANAENSES, RESPECTIVO NÚMERO DE MUNICÍPIOS APROVADOS E LEI - 1947-1971

GOVERNADOR	MANDATO	NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS	LEI
Moysés Lupion	12 mar. 1947 - 31 jan. 1951	17	N.º 02/47
Bento Munhoz da Rocha Netto	31 jan. 1951 - 1.º maio 1955	69	N.º 790/51 e N.º 253/54
Adolpho de Oliveira Franco	1.º maio 1955 - 31 jan. 1956	11	Várias leis
Moysés Lupion	31 jan. 1956 - 31 jan. 1961	72	N.º 4.245/60 e N.º 4.338/61
Ney Braga	31 jan. 1961 - 17 nov. 1965	40	Várias leis
Paulo Pimentel	31 jan. 1966 - 15 mar. 1971	13	Várias leis
TOTAL		222	

FONTES: Ferreira (1996, p.104); Alves (2006, p.92-100)

NOTA: Não se somaram os municípios "recriados" nesse período, extintos na década de 1930.

Quanto aos governos de Moysés Lupion e Bento Munhoz da Rocha Netto, resumidamente, associam-se suas administrações ao projeto de construção de uma "identidade territorial e populacional" ao Paraná (IPARDES, 1989, p.25-55). O crescimento populacional no Norte do Estado, a expansão para o Oeste com grande surto de migração que o Estado passou a receber, e a formação de uma estrutura físico-administrativa para o governo na capital, Curitiba, foram as marcas desses governos (IPARDES, 1989, p.25-55), privilegiando-se com isso, também, a criação de municípios no Estado.

Nos governos de Ney Braga e Paulo Pimentel o Paraná continuou dividindo seu território em municípios. A preocupação com o desenvolvimento do Estado, especialmente com sua industrialização, foi a marca de suas administrações (IPARDES, 1989, p.55-72).⁸

Outro fator significativo é a composição da Assembléia Legislativa do Paraná. De acordo com Costa, a partir de 1947 vigeu uma Assembléia Legislativa bem mais representativa das regiões paranaenses (COSTA, 1994, p.399-400) e com deputados mobilizados em favor dos novos municípios (p.395).

De 1947 a 1967, a maioria dos municípios foi criada em blocos. Uma única lei sancionada pelo governador ou promulgada pelo presidente da Assembléia Legislativa do Paraná emancipava várias localidades paranaenses, como a Lei Estadual n.º 02/47, que, segundo Costa (1994), foi uma das principais leis aprovadas pelos deputados nessa legislação, ou a Lei n.º 253/54, assinada por Laertes Munhoz, presidente da ALEP.

Portanto, considera-se a iniciativa e a condução do processo pelos Poderes Executivo e Legislativo como cruciais para o surgimento de novos municípios no Paraná.

Na década de 1960 havia ainda um outro grande incentivo institucional para o aumento das divisões territoriais em municípios – as *instituições estimuladoras* –, que era a partilha dos recursos federais aos estados de acordo com o número de municípios existentes. "A mentalidade dominante, então, era a de que quanto maior o número de municípios para recorrer às fontes de recursos federais, tanto melhor, ainda que sem atender às condições legais para a emancipação." (CARVALHO, 2002, p.549).

⁸Assim são resumidos os períodos de governo, de Moysés Lupion a Paulo Pimentel (1947-1971): "Os governos colocam a necessidade de povoar o território e modernizar a economia, remetendo-se invariavelmente à necessidade de produção de uma dada população. Suas práticas voltam-se ao detalhe, pretendendo-as disciplinadoras, moralizadoras e higienizadoras" (IPARDES, 1989, p.98).

As leis de criação de municípios no Paraná ainda auxiliavam financeiramente os novos municípios. Por exemplo, as Leis n.º 02/47 e n.º 790/51 ofereciam auxílio por parte do governo do Estado de Cr\$ 100.000,00 a cada município criado; a Lei n.º 4.245/60 oferecia Cr\$ 500.000,00 a cada novo município.

A Lei Complementar federal n.º 01, de novembro de 1967, centralizou as decisões emancipacionistas para a esfera federal e praticamente cessou o ritmo da divisão territorial paranaense e brasileira.

De uma forma geral, os estudos sobre esse período indicam que a explosão de novos municípios no Paraná foi uma conseqüência lógica do aumento populacional e do desenvolvimento econômico pelo qual o Estado passou (IPARDES, 1989; COSTA, 1994, MOURA; ULTRAMARI, 1994 e PIERUCINI; TSCHÁ; IWAKE, 2005). Ou, ainda, uma estratégia política, como destaca Kunhavalik (2004), para o governo de Bento Munhoz da Rocha Netto.⁹

Porém, isoladamente, o aumento populacional significativo, o desenvolvimento econômico e a vontade política são insuficientes para se entender o processo de criação de municípios como um todo.

Nesse sentido, como conclusão, alguns pontos podem ser destacados para a compreensão da divisão territorial interna paranaense no período de 1947 a 1967:

- Instituições delimitadoras: amplo estoque de localidades, devido à extensão territorial paranaense e às Leis n.º 64/48 e n.º 666/51, voltadas ao tema;
- Instituições processuais: iniciativa e posição favorável à causa emancipacionista dos Poderes Executivo e Legislativo ao longo de todo o período de 1947 a 1967; legislação estadual posterior a 1947, enquanto “regras do jogo”, propícia à divisão territorial, principalmente por delimitar critérios menos rígidos para a criação de municípios; condução do processo emancipacionista pelo próprio Estado;
- Instituições estimuladoras: incentivo à divisão territorial visando à ampliação dos recursos financeiros provenientes da União; às localidades emancipadas, o próprio Estado oferecia auxílio financeiro aos novos municípios criados;
- o Poder Legislativo paranaense cada vez mais representativo das diversas regiões do Paraná.

1.3 OS NOVOS MUNICÍPIOS NO PARANÁ ENTRE 1967 E 1987

No período 1967-1987 um novo contexto institucional se impôs, modificando as regras e estratégias dos atores para a criação de municípios.

⁹Para Kunhavalik, a criação de municípios no governo de Bento Munhoz é estratégica no sentido de impedir a divisão do Paraná: “Uma política relevante diz respeito à criação de municípios, principalmente nas regiões Norte e Oeste/Sudoeste do Estado. Com esta política, o governo desmembra alguns municípios de grande extensão territorial, como é o caso de Manguaçu e de Clevelândia, no Sudoeste, e de Paranavai, no Norte. É certo que o crescimento demográfico e econômico destas regiões implica uma reestruturação territorial. Mas a elaboração de uma divisão territorial mais fragmentada tem também um sentido político. Visa-se com isso impedir a constituição de fortes poderes locais e o surgimento de políticas emancipatórias [referente ao Território do Iguazu]. Indiretamente, procura-se fortalecer o poder político da capital” (KUNHAVALIK, 2004, p.193).

Não se associa aqui a idéia única de que o regime político explicaria os movimentos emancipacionistas, isto é, em períodos democráticos os municípios proliferariam devido à descentralização política e, ao contrário, em períodos ditatoriais a criação de municípios tenderia a ser suspensa, raciocínio presente em autores como Gomes e MacDowell (2000) e Carvalho (2002). É necessário, antes, atentar para os mecanismos legais presentes nesses períodos e em como seus atores principais moldam suas estratégias no processo de decisão política.

O quadro 3 apresenta os números referentes à criação de municípios no Paraná após 1967, especificando o governador e a quantidade de novos municípios, sob a Lei Complementar federal n.º 01/67, que centralizou o processo, dificultando ou mesmo impedindo as emancipações municipais no Brasil.

QUADRO 3 - GOVERNADORES PARANAENSES E NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS APROVADOS EM SEUS MANDATOS - 1967-1987

GOVERNADOR	MANDATO	NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS
Pedro Parigot de Souza	23 nov. 1971 - 11 jul. 1973	02
Jaime Canet Júnior	15 mar. 1975 - 15 mar. 1979	01
Ney Braga	15 mar. 1979 - 14 maio 1982	19
José Hosken de Novaes	14 maio 1982 - 15 mar. 1983	00
José Richa	15 mar. 1983 - 21 set. 1986	01
João Elísio Ferraz de Campos	24 set. 1986 - 15 mar. 1987	03
TOTAL		26

FONTES: Ferreira (1996, p.104); Alves (2006, p.101-102)

As informações do quadro demonstram que a criação de municípios no Paraná não se interrompeu totalmente, como aconteceu em alguns estados da federação. As emancipações continuam de maneira regular, principalmente após 1979. Os dois municípios criados entre 1972 e 1973 mostram a capacidade decisória dos Poderes Executivo e Legislativo paranaenses frente ao processo. O livro do jurista Reginaldo Fanckin, publicado pela ALEP em 1973, sobre a criação de municípios, em que o autor comenta a Lei Complementar n.º 01/67 e o Ato Complementar n.º 46/69, demonstra como a Assembléia Legislativa paranaense estava atenta às novas regras emancipacionistas. O autor inclusive propõe "um roteiro seguro para a criação de municípios" (FANCKIN, 1973, p.9), sob as condições da nova lei federal.

Com o início do processo de redemocratização, no final da década de 1970, o Paraná retomou as emancipações de maneira mais incisiva. Iniciou-se em 1979, no governo de Ney Braga, que, como visto, já tinha experiência em emancipações municipais. Já o governador substituto José Hosken de Novaes, ao assumir o governo, posicionou-se contra essas emancipações.¹⁰ Apenas no final do mandato do governador José Richa e vice-governador João Elísio Ferraz de Campos as emancipações voltaram a ocorrer.

¹⁰C f. Paraná (1983). Diante das dificuldades financeiras dos municípios paranaenses, o governador reclamou: "Todavia, a comprovação dessa realidade tem como consequência a necessidade de revisão dos critérios de divisão territorial e de severo realismo na criação de novas unidades comunais" (PARANÁ, 1983, p. X). As *Mensagens dos Governadores*, documentos enviados à Assembléia Legislativa por ocasião da abertura dos anos legislativos, no período de 1979 a 1996, são uma das referências para se detectar a posição dos governadores quanto às emancipações municipais (favorável, indiferente ou contrária).

As duas leis complementares estaduais aprovadas nesse período, n.º 02/73 e n.º 27/86, que dispunham sobre a organização dos municípios, subordinavam suas disposições àquelas fixadas pela lei federal.

As causas que propiciaram esse “pequeno” número de novos municípios no Paraná podem ser encontradas no “novo” contexto institucional e, conseqüentemente, na estratégia utilizada pelos principais atores do processo.

2 AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ: o contexto institucional e a relação entre executivo e legislativo (1988 a 1996)

2.1 O CONTEXTO INSTITUCIONAL

A ampliação dos recursos fiscais federais para estados e municípios após 1988, em especial para o caso paranaense, enquanto instituição *estimuladora*, foi essencial ao sucesso do processo emancipacionista municipal. A literatura sobre criação de municípios não deixa de reconhecer a importância da forma de distribuição dos recursos como um dos principais motivos do sucesso das emancipações recentes (MELLO, 1992; NORONHA; CARDOSO, 1995; BREMAEKER, 1996; CIGOLINI, 1999). Com a Constituição de 1988, artigo 159, a divisão dos recursos do âmbito federal para os estados, com o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), e municípios, com o FPM, aumentou consideravelmente, comparativamente com a época anterior. Além do FPM, ocorreu também o aumento dos repasses estaduais aos seus municípios, com o ICMS, por exemplo, previsto pela Constituição do Estado do Paraná, artigo 132, em acordo com a Constituição Federal, artigo 158.

Segundo Ailton Motta Carvalho, o aumento da divisão dos repasses foi significativo no seguinte sentido:

A partir de 1989, os municípios passaram a receber 25% do ICMS (transferência estadual) (antes recebiam 20%); e viram o Fundo de Participação (FPM) crescer de 17% para 25,5%. Como conseqüência, entre 1988 e 1998 a arrecadação municipal aumentou, elevando a participação dessa esfera do governo de 2,9% da carga tributária total para 5,3% (CARVALHO, 2002, p.544).

Atualmente, a transferência de recursos federais é distribuída em índices fixos pela União aos estados. Anteriormente a 1989, os estados recebiam os repasses de acordo com o número de municípios que possuíam.¹¹

O FPM acabou sendo a garantia de sobrevivência da grande maioria dos municípios brasileiros. No Paraná, ele é a principal fonte de renda principalmente dos pequenos e novos municípios, o que levou inúmeras reportagens a criticar a fragilidade financeira dos municípios paranaenses.¹²

Outro ponto central na compreensão das emancipações municipais é referente à legislação possibilitada pela Constituição de 1988. Têm-se, assim, as *instituições delimitadoras e processuais* deste processo.

¹¹Sobre o histórico dos repasses financeiros federais aos estados e municípios, ver Carvalho (2002) e Tomio (2002b).

¹²“Hoje, o FPM é a fonte de receita mais importante para 259 dos 399 municípios paranaenses.” (APÓS cinco anos, 2002, p.3).

QUADRO 4 - LEGISLAÇÃO SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS - 1967 E 1991

CRITÉRIOS PARA EMANCIPAR UMA LOCALIDADE	LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N.º 01/67 E ATO COMPLEMENTAR N.º 46/69; LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS N.º 02/73 E N.º 27/86	CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ (1989) E LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 56/91 (ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR N.ºs 57, 66 E 70)
Lei estadual	X	X
Plebiscito	X	X
Início do processo	Mínimo de 100 eleitores	Mínimo de 100 residentes/domiciliados
População mínima	10 mil habitantes	5 mil habitantes
Renda anual mínima	5 milésimos da receita estadual de impostos	-(¹)
Moradias na sede	200 casas	100 casas
Eleitores	Não inferior a 10% da população	Não inferior a 20% da população
Outras regras	<ul style="list-style-type: none"> - “Nenhuma modificação poderá ser feita, na organização administrativa e judiciária a que se refere este artigo, sem prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça” (Ato Complementar n.º 46/69). - Lei Complementar (Estadual) n.º 02, de 18 de junho de 1973. Revoga a Lei n.º 64/48. - Lei Complementar (Estadual) n.º 27, de 08 de janeiro de 1986. Revoga a Lei n.º 02/73. 	<ul style="list-style-type: none"> - Preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano; não-constituição de área encravada no município de origem.

FONTES: Lei Complementar n.º 01/67 e Ato Complementar n.º 46/69 (FANCKIN, 1973; PARANÁ (1989); Regimento Interno da Assembléia Legislativa, de 28 dez. 1990; Lei Complementar n.º 56, de 18 fev. 1991 (promulgada por Aníbal Khury, presidente da Assembléia)

(1) O Projeto de Lei Complementar n.º 323/89, de autoria do deputado David Cheriegate, que tratava “Da Organização dos Municípios” e que deu origem à Lei Complementar n.º 56/91, previa, para criar um município, no Art. 6º, III: “Demonstrar que o fluxo das suas atividades econômicas propicia a arrecadação de receitas tributárias compatíveis ao desempenho das funções que lhe incumbe”, item que não foi aprovado.

A Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual paranaense de 1989 são os marcos da descentralização para a criação de municípios. A Constituição paranaense, em seu artigo 19, previa que uma Lei Complementar disporia sobre o assunto; em 1991 foi aprovada a Lei Complementar n.º 56, que definia com mais detalhes as novas regras para as emancipações municipais no Estado.

Pode-se concluir, a partir do quadro acima, que um fator significativo para o aumento do número de municípios após 1988 foi a possibilidade da autonomia dos estados em conduzir o processo, não dependendo da esfera federal, centralizadora e com critérios idênticos para o Brasil.

No Paraná, essa autonomia recaiu principalmente sobre o Legislativo, que teve amplo controle sobre todo o processo emancipacionista. De certa forma, manteve, por meio da Lei Complementar n.º 56/91, os mecanismos legais da Lei Complementar federal n.º 01/67, conservando a iniciativa do projeto para a população local com a conseqüente aprovação por plebiscito, facilitando, porém, as emancipações quanto aos critérios de população, renda municipal e moradias na sede.

A localidade interessada em se emancipar encaminhava seu pedido para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que, por sua vez, era assumida por um ou mais deputados estaduais. Após este ser aceito (verificando-se os requisitos legais), a Assembléia Legislativa votava a realização do plebiscito, por meio de Resolução. Se os eleitores da

localidade fossem favoráveis à criação do município no plebiscito, passava-se então à discussão em Plenário, votando assim a lei de criação do novo município. Se aprovado, encaminhava-se ao Poder Executivo; porém, em caso de veto ou silêncio do governador, a Assembléia Legislativa poderia novamente decidir sobre o tema.

As regras emancipacionistas, que não mais se alteraram de maneira significativa no Estado depois de 1991 (apesar de tentativas por parte de alguns deputados em rever tais critérios), também contribuíram para o controle do processo pelo Legislativo. As leis complementares n.º 66/92 e n.º 70/93 apenas estabeleceram novos prazos para a criação de municípios.

Um critério legal a ser destacado é o da iniciativa dos atores locais na proposição da emancipação política de sua localidade. De acordo com Tomio (2002b), esse mecanismo estimulou o processo, a autonomia do Legislativo e, conseqüentemente, o seu resultado final, a concretização do grande número de municípios nos estados que preservaram tal iniciativa popular. Portanto, até que ponto essa regra influenciou no ritmo emancipacionista no Estado do Paraná?

O quadro a seguir, elaborado a partir do *Diário Oficial - Estado do Paraná*, de 1989 a 1996, identifica o número de autorizações para a realização de plebiscitos (Resolução) aprovadas pela ALEP e quantas destas resoluções não se tornaram municípios. Esse recorte possibilita identificar se os pedidos das localidades aceitos e aprovados pela CCJ e aprovados em Plenário sua Resolução para a realização do plebiscito se concretizaram realmente em lei.

QUADRO 5 - TRAMITAÇÃO E RESULTADOS DO PROCESSO DECISÓRIO DAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS NO PARANÁ - 1989-1996

RESULTADO/GOVERNO	GOVERNO			
	ÁLVARO DIAS	ROBERTO REQUIÃO	JAIME LERNER	Total
Autorização para realização de plebiscito/Resolução	68	50	19	137
Resoluções que não resultaram em municípios	07	19	03	29

FONTE: Diário Oficial do Estado do Paraná (1989-1996)

NOTAS: Uma mesma localidade pode ter sua Resolução para plebiscito aprovada em mais de um governo e igualmente reprovado.

No governo de Álvaro Dias, a maioria dos municípios após 1988 foi aprovada *ad referendum* da consulta plebiscitária, ocasionando, em alguns casos, a aprovação da Resolução depois de sua Lei de criação.

No governo Requião, muitas Resoluções destinavam-se a regularizar a situação de municípios já criados; no final do mandato (governo Mário Pereira), as Resoluções aprovadas serviram para criar municípios no início do Governo Lerner. Foi neste governo que um maior número de Resoluções autorizando o plebiscito não se concretizou em novos municípios.

Segundo a ALEP, dos 29 casos que não se tornaram municípios, temos, em sua grande maioria, que no plebiscito a população ou votou contrário a sua criação ou não compareceu com o número suficiente de eleitores para o *quorum* necessário exigido por lei; e problemas quanto aos requisitos legais no processo.

Concluimos que, da maioria dos projetos em trânsito no período estudado, apenas 29 não obtiveram como resultado final a criação de seu município. Desse modo, uma vez iniciado o pedido de emancipação política pelas lideranças locais, e com a conseqüente aprovação em plebiscito pela população, dificilmente o pedido não será aprovado. Tal regra potencializa o processo e confere ao Legislativo autonomia na sua condução.

2.2 O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO PARANAENSES: análise das estratégias frente às emancipações municipais

A posição do governador e deputados quanto às criações de municípios é mais uma variável a ser levada em conta na compreensão do processo emancipacionista (quadro 6). As fontes, como publicações da imprensa escrita, *Diário Oficial - Estado do Paraná*, as *Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa* e dados da própria ALEP, ajudam a identificar esse posicionamento.

QUADRO 6 - GOVERNADORES PARANAENSES E NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS APROVADOS EM SEUS MANDATOS - 1987-1996

GOVERNADOR	MANDATO	NÚMERO DE NOVOS MUNICÍPIOS
Álvaro Dias	15 mar. 1987 - 15 mar.1991	54
Roberto Requião	15 mar. 1991 - 2 abr.1994	05
Mário Pereira	2 abr. 1994 - 1.º jan.1995	02
Jaime Lerner	1.º jan. 1995 - 31 dez.1998	24
TOTAL		85

FONTE: Diário Oficial do Estado do Paraná (1987-1996)

Quanto ao Poder Executivo, este trabalho não identificou o governador como um ator que coordena o processo emancipacionista municipal, visando, por exemplo, à barganha eleitoral e/ou aumento do controle sobre o território, como identificado por Fernando Abrúcio para o caso do Estado de São Paulo e do Brasil como um todo (ABRÚCIO, 2002).¹³ Para o caso do Paraná, ao contrário, por vezes o governador era quem se posicionava contra a criação de municípios.

Em relação ao Legislativo, Cigolini (1999) identificou que praticamente todos os parlamentares paranaenses eram favoráveis às novas emancipações na década de 1990. Dos 76 novos municípios paranaenses estudados pelo autor, foram 33 deputados que subscreveram os projetos emancipatórios, num total de 54. Os recordistas em conduzir os processos foram os deputados Aníbal Khury, Orlando Pessuti, Artagão de Matos Leão, Caíto Quintana e Nereu Massignam; esses cinco deputados somaram 36 novos municípios, sobrando 40 para os demais 28. "Pode-se dizer, portanto, que os processos emancipatórios praticamente não tinham oposição na Assembléia Legislativa do Paraná." (CIGOLINI, 1999, p.76).

Outro fator importante nessa explicação é o tamanho e tipo de coalizão governista. De acordo com Tomio (2002b), o tamanho da coalizão governista obtida pelo Executivo

¹³Fernando Abrúcio associa a proposição e a condução do processo de criação de município nos estados ao Executivo. Para Abrúcio, "o Governador ainda se utilizava de outro instrumento para obter mais poder na esfera estadual: a criação de municípios, para aumentar o seu 'currículo eleitoral'. Embora o processo de criação de municípios não seja atribuição do Executivo estadual, o governador conseguia influir fortemente no processo, na medida em que os municípios eram criados por meio de plebiscito na região que desejava se emancipar e, numa etapa posterior, por intermédio da aprovação na Assembléia Legislativa. A partir dos estudos de caso, constatou-se que os governadores atuaram incentivando e às vezes financiando políticos e grupos 'emancipacionistas' em áreas onde possuíam interesse eleitoral, além de conseguir facilmente a aprovação da criação de municípios nas Assembléias, já que as dominava por completo" (ABRÚCIO, 1998, p.104).

na Assembléia Legislativa (majoritária ou minoritária) e a posição do Executivo frente às emancipações (favorável, indiferente ou contrária) contribuem na explicação das causas do ritmo emancipacionista no Estado.

O quadro 7 demonstra como as estratégias dos atores (deputados estaduais e governador) acabam gerando o resultado de aprovação ou rejeição às emancipações municipais, identificando principalmente a posição do Executivo quanto às emancipações e sua coalizão governista na Assembléia Legislativa.

QUADRO 7 - RESULTADO DO PROCESSO LEGISLATIVO DA EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL CONFORME A POSIÇÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E O TAMANHO DA COALIZÃO GOVERNISTA NA ASSEMBLÉIA

TAMANHO DA COALIZÃO GOVERNISTA NA ASSEMBLÉIA	POSIÇÃO DO PODER EXECUTIVO QUANTO À EMANCIPAÇÃO	
	Favorável ou indiferente	Contrária
Majoritária	Aprovação	Rejeição
Minoritária	Aprovação	Aprovação

FONTE: Tomio (2002b, p.53)

Quando o governador for favorável ou indiferente à criação de novos municípios, o processo decisório praticamente não terá obstáculos. Apenas quando o governador for contrário à criação de novos municípios e sua coalizão governista for majoritária é que sua posição poderá prevalecer.

Para o caso do Paraná, tem-se o quadro que se segue:

QUADRO 8 - GOVERNADORES E DEPUTADOS ESTADUAIS ELEITOS POR PARTIDO NO PARANÁ - 1978 - 1994

ANO	1978	1982	1986	1990	1994
Governador eleito (Partido)	Ney Braga (Arena)	José Richa (PMDB)	Álvaro Dias (PMDB)	Roberto Requião (PMDB)	Jaime Lerner (PDT)
Partido/Coligação vencedora			PMDB/PND	PMDB/PMN/PTB	PDT/PTB/PFL/PV/PSDB
Deputados estaduais eleitos por partido					
Arena/PDS/PPR	34	24	01	-	02
MDB/PMDB/PND	24	34	37	12	12
PFL	-	-	08	05	06
PDT	-	-	05	07	09
PTB	-	-	02	11	06
PT	-	-	01	03	05
PP	-	-	-	12	10
PSDB	-	-	-	03	03
PL	-	-	-	01	-
PSC	-	-	-	-	01
TOTAL	58	58	54	54	54

FONTE: Para os anos de 1978 e 1982: Ipardes (1989); para o ano de 1986: Almeida (1987); e para o ano de 1990 e 1994: TRE
 NOTA: Arena: Aliança Renovadora Nacional; MDB: Movimento Democrático Brasileiro; PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PND: Partido Nacional Democrático; PDT: Partido Democrático Trabalhista; PDS: Partido Democrático Social; PPR: Partido Progressista Renovador; PFL: Partido da Frente Liberal; PTB: Partido Trabalhista Brasileiro; PT: Partido dos Trabalhadores; PP: Partido Progressista; PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira; PL: Partido Liberal; PSC: Partido Social Cristão.

De uma forma geral, nos períodos citados anteriormente, o chefe do Poder Executivo obteve uma coalizão governista majoritária na Assembléia Legislativa no momento pós-eleição. Ney Braga e José Richa, com aproximadamente 60% dos parlamentares eleitos, pertenciam a seu Partido. No governo de Álvaro Dias, 68,5% dos deputados eleitos pertenciam à coligação que o elegeu. E com Roberto Requião a coligação PMDB/PMN/PTB elegeu 23 deputados estaduais, os quais, somando-se aos 12 deputados eleitos do PP (Partido Progressista), partido este formado pelo ex-governador Álvaro Dias e que apoiava Requião, também lhe proporcionavam uma coalizão governista majoritária. Apenas no governo de Jaime Lerner, o seu partido, PDT, foi superado pelo PMDB e pelo PP, não tendo, num primeiro momento, a maioria da Assembléia Legislativa a seu favor. A coligação que elegeu Lerner no primeiro turno das eleições de 1994 teve 24 deputados estaduais, o que corresponde a 44,4% dos membros eleitos à Assembléia Legislativa.

De forma resumida, pode-se dizer que, com o Legislativo favorável ao processo, a posição do Executivo, se contrária, poderá influenciar no resultado final das emancipações municipais.

Ao analisar com mais detalhes qual era a posição desses governadores quanto às emancipações municipais, entre 1988 e 1996, percebe-se que, no governo de Álvaro Dias, a posição do Executivo era indiferente ou favorável ao processo emancipacionista. Nas *Mensagens do Governador à Assembléia Legislativa*, entre 1988 e 1991, e nas reportagens da época não se encontra menção desfavorável à criação de municípios no Estado.

Ao todo foram criados 54 municípios nesse governo, sendo que 41 deles foram sancionados por Álvaro Dias, 12 promulgados pelo presidente da ALEP, Aníbal Khury, e 1 promulgado pelo presidente em exercício da ALEP, Orlando Pessuti. Havia, portanto, uma forte tendência do Executivo e Legislativo em aprovar os projetos de iniciativa popular das respectivas localidades.

Alguns fatos interessantes ocorreram nesse governo. O primeiro deles: a maioria dos novos municípios foi criada *ad referendum* da consulta plebiscitária, isto é, os municípios eram criados sem a realização do plebiscito. Os plebiscitos foram feitos depois que a lei de criação do município havia sido aprovada. O que isso significa? As "novas regras" (a Lei Complementar estadual n.º 56/91, prevista pela Constituição estadual) ainda não existiam para regular o processo. Por isso, pode-se considerar esse período como de "transição", em que, na ausência de regras e na falta de legitimidade destas, gerou-se uma grande instabilidade institucional. Algo semelhante ocorreu entre 1964 e 1967.

Isso, porém, resultou em municípios que posteriormente não foram instalados. Além dos 54 municípios instalados entre 1989 e 1993, a Assembléia Legislativa aprovou a criação de mais 21 municípios *ad referendum* em 1990, os quais, todavia, não foram instalados. O principal motivo da não instalação foi que, no plebiscito, os eleitores acabaram votando contra a emancipação, ou não compareceram em número suficiente. Desses municípios, porém, oito foram "recriados" em 1995 e 13 continuam sem ser instalados.

Em relação à população dos 48 municípios instalados em 1.º de janeiro de 1993, um total de 28 possuía número inferior ao exigido pela posterior Lei Complementar n.º 56/91, perfazendo 58,3%.

TABELA 3 - NOVOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ INSTALADOS, SEGUNDO A POPULAÇÃO - 1993

POPULAÇÃO	NOVOS MUNICÍPIOS	
	Abs.	%
≤ 3.000 hab.	06	12,5
3.001 a 5.000 hab.	22	45,8
5.001 a 10.000 hab.	14	29,2
10.001 a 20.000 hab.	04	8,3
> 20.001 hab.	02	4,2
TOTAL	48	100

FONTE: IBGE (apud Folha de Londrina, 17.jan.1993)

De acordo com a literatura institucionalista, as instituições têm a capacidade de resolver situações de impasse em interações estratégicas. A inobservância dessa regra populacional ou, mesmo, a condição de aprovação *ad referendum* demonstram, nesse período de “transição”, a mobilidade das estratégias utilizadas pelo Legislativo para conseguir que tais projetos de leis de iniciativa popular pudessem ser discutidos e aprovados.¹⁴ Soma-se a isso a posição favorável ou indiferente do governador Álvaro Dias em relação ao processo.

Como conclusão, tem-se o seguinte quadro: o Legislativo, favorável às emancipações e com amplo controle sobre o processo, principalmente devido à descentralização da regulamentação do processo emancipacionista em favor dos estados; e, o Executivo, indiferente ou favorável ao processo.

No governo de Roberto Requião as emancipações municipais diminuíram. Identifica-se que o Executivo foi contrário ao processo. O papel do presidente da Assembléia Legislativa, deputado Aníbal Khury, foi essencial para a aprovação dos poucos projetos emancipacionistas nesse governo, usando da prerrogativa legal do Art. 71, § 7.º, da Constituição do Paraná (1989), para aprovar os novos municípios.

Nesse período apenas sete municípios foram criados, cinco promulgados pelo presidente da ALEP e dois sancionados pelo governador em exercício Mário Pereira, no final do mandato.

Requião era contrário às emancipações municipais, recorrendo inclusive à Justiça contra a realização das eleições nos novos municípios criados em 1990.¹⁵ Na gestão Requião, foram instalados oficialmente 48 novos municípios em 1º de janeiro de 1993 – todos, porém, aprovados no governo Álvaro Dias. Portanto, o Poder Executivo avaliou de maneira negativa o processo de criação de municípios, o que impediu ou, ao menos, dificultou que novas unidades administrativas fossem criadas.

Em relação à coalizão formada por esse governo, no início de seu mandato, constata-se ser majoritária (o que pode levar a prevalecer a vontade do governador).

¹⁴Moura e Ultramarí (1994) e Cigolini (1999) também apontaram outras regras constitucionais que não foram respeitadas na criação dos novos municípios no Paraná.

¹⁵“O Governador Roberto Requião entrou com um pedido de inconstitucionalidade contra a lei que prorrogou para 1º de maio a criação de novos municípios [Lei Complementar n. 66/92], porém as eleições foram permitidas pelo Supremo Tribunal Federal.” (ELEIÇÕES, 1992).

Destaca-se também o pronunciamento de Requião quanto ao seu relacionamento com a Assembléia Legislativa. Em sua *Mensagem* à Assembléia, no início de 1993, avaliando o ano de 1992, o governador conclui: “Ao finalizar, não posso deixar de mencionar a importância do trabalho harmonioso entre o Executivo e Legislativo, que possibilitou a execução de todas as medidas anunciadas com tranqüilidade [...]” (PARANÁ, 1993, p.IX). Tal relacionamento harmonioso significa que a ALEP, de certa forma, evitou confrontos com o governador, como o de criar novos municípios.

O governo Requião é um exemplo de como o Poder Executivo pode impor limites ao controle da ALEP sobre o processo emancipacionista, mesmo que recorrendo à Justiça.

Diante desse quadro conclui-se que os novos municípios no Estado, nesse período, tiveram como principal força contrária o Executivo.

No governo de Jaime Lerner a corrida emancipacionista voltou. Em apenas um ano 24 novos municípios foram criados. Em reportagem, o jornal *Gazeta do Povo* ressalta a movimentação intensa dos deputados estaduais pelo desmembramento de municípios.

No Paraná, a movimentação dos deputados estaduais pelo desmembramento de municípios também é intensa. Só na Assembléia Legislativa constam, segundo a Coordenadoria de Apoio às Comissões, 72 proposições de resolução que foram feitas desde 1990 para a criação de novos municípios. Só este ano já foram apresentadas 28 proposições de resolução para que se faça o plebiscito, obrigatório segundo a lei que dispõe sobre o tema (Lei Complementar n.º 56, de 18 de fevereiro de 1991), nas comunidades que serão emancipadas (PROLIFERAÇÃO, 1995).

Segundo a reportagem, a gestão Jaime Lerner não se posicionou diretamente contra a criação de municípios. O Secretário de Planejamento do Estado, Cássio Taniguchi, dizia ser preciso, porém, “definir bem os critérios, e que o mais importante é que os novos municípios tenham viabilidade econômica” (PROLIFERAÇÃO, 1995).

Contudo, a autonomia sobre o processo emancipacionista pelo Legislativo foi decisiva na aprovação desses novos municípios:¹⁶ o presidente da Assembléia Legislativa, deputado Aníbal Khury, promulgou 12 municípios, e 12 foram sancionados pelo governador Jaime Lerner.

E ainda, a ALEP aprovou inclusive dois municípios que posteriormente não foram instalados: Centro Novo e Novo Pirapó.

A tabela que se segue mostra que 12 municípios instalados em 1997, ou seja, 42,85%, não possuíam a população mínima exigida pela lei estadual.

As emancipações municipais no Paraná só não foram maiores nesse primeiro ano do governo Lerner devido a fatores legais: para que os novos municípios participassem das eleições de 1996, o prazo para a sua aprovação deveria ser até 31 de dezembro de 1995, regra prevista pela Lei Complementar n.º 70, de 3 de agosto de 1993. Outro fator foi a Emenda Constitucional n.º 15/96, que sustou cerca de 25 projetos em andamento na Assembléia Legislativa para a criação de municípios.

¹⁶Foi constituído inclusive um “Bloco Parlamentar Municipalista no âmbito do Poder Legislativo, composto por quinze membros [...] que deverá funcionar até 31 de dezembro de 1995, com a finalidade de promover estudos, debates e acompanhamento das políticas setoriais e globais do interesse do desenvolvimento sistêmico e orgânico das comunidades locais, municípios e do Estado do Paraná, bem como desenvolver atividades correlatas [...]” (PARANÁ, 1995; sem grifos no original).

TABELA 4 - NOVOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ INSTALADOS, SEGUNDO A POPULAÇÃO - 1997

POPULAÇÃO	NOVOS MUNICÍPIOS	
	Abs.	%
≤ 3.000 hab.	02	7,15
3.001 a 5.000 hab.	10	35,70
5.001 a 10.000 hab.	14	50,00
10.001 a 20.000 hab.	02	7,15
> 20.001 hab.	00	0
TOTAL	28	100

FONTE: IBGE

Como conclusão, a autonomia do Legislativo na condução dos processos emancipacionistas e a manutenção da legislação foram decisivas para a aprovação dos novos municípios no governo Lerner. O Executivo teve uma coalizão governista minoritária, o que o impedia de impor sua preferência em relação à criação ou não de novos municípios. E, por fim, fatores legais contrários às emancipações barraram o processo como um todo.

Pode-se agora perguntar sobre o número de municípios que o Paraná poderia ter. O deputado estadual Orlando Pessuti (PMDB) acreditava que o Estado teria condições para a criação de mais municípios: "só até as eleições municipais [2000], vejo condições para a criação de pelo menos mais 50. Acredito que tranqüilamente o estado possa ter 450 cidades em 2000", apostava Pessuti (CRIADOS, 1998).

A tabela 5 apresenta um panorama geral da situação populacional dos municípios paranaenses e de suas áreas, demonstrando ser possível a criação de mais municípios no Estado com a atual Lei Complementar estadual n.º 56/91.

TABELA 5 - MUNICÍPIOS DO PARANÁ, SEGUNDO FAIXA DE POPULAÇÃO E ÁREA

POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS		ÁREA (km ²)	MUNICÍPIOS	
	Abs.	%		Abs.	%
≤ 3.000 hab.	27	6,8	≤ 100	10	2,5
3.001 a 5.000 hab.	66	16,5	101 a 200	75	18,8
5.001 a 10.000 hab.	116	29,1	201 a 500	185	46,4
> 10.001 hab.	190	47,6	> 500	129	32,3
TOTAL	399	100,00	Total	399	100,00

FONTE: Cigolini (1999, p.49-57)

NOTA: Dados elaborados pelo autor.

O Paraná ainda possui estoques para ampliar o seu número de municípios. A tabela indica que praticamente a metade dos municípios paranaenses possui população superior a 10 mil habitantes e que 32,3% deles têm uma grande extensão territorial, podendo, assim, ser subdivididos.¹⁷ Porém, para isto a PEC n.º 13/2003 deve regulamentar as novas regras para a criação de municípios.¹⁸

¹⁷A extensão territorial do município de origem é um fator importante na possível divisão desse município. Ver Bremaeker (1993) e Shikida (1999).

¹⁸Cf. Brasil, 2003. O Paraná é um dos estados que se posicionaram a favor da revisão do § 4.º do art. 18 da Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um contexto institucional propício estimulou as emancipações municipais no Paraná entre 1988 e 1996. Ao todo foram criados 81 municípios. Tal ritmo emancipacionista foi possível devido à Constituição Federal de 1988, que descentralizou a regulamentação do processo em favor dos estados, e à Constituição Estadual de 1989 e posterior Lei Complementar estadual n.º 56/91, que definiram os mecanismos legais para as emancipações, somando a isso a ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios.

As “regras do jogo” possibilitaram ao Legislativo paranaense um amplo controle sobre o processo de criação de municípios. O mecanismo legal que delegava a iniciativa da proposição da criação de um novo município à própria localidade interessada contribuiu decisivamente para que o Legislativo pudesse controlar o processo de criação de municípios no Estado do Paraná. Esse amplo controle consolidava-se ainda com a aprovação do plebiscito por meio de *Resolução* pela própria ALEP e, por fim, a possibilidade de seu presidente promulgar municípios a cujo respeito o Executivo vetava ou silenciava.

Porém, alguns limites a esse amplo controle do Legislativo impediram um número maior de municípios no Estado. Entre eles há a dinâmica da interação com o Executivo. Como visto, a posição contrária às emancipações municipais do governo Requião e sua coalizão majoritária na Assembléia dificultaram parcialmente que municípios fossem criados.

E, por fim, a Emenda Constitucional federal n.º 15/96 centralizou o processo e, por não estar legalizada, impede ainda hoje que novos municípios possam ser criados.

Apesar disso, o contexto institucional possibilitou ao Legislativo paranaense impor um ritmo emancipacionista ao Estado extremamente relevante, comparado ao de outros estados brasileiros (ver tabela 1).

A aprovação de municípios *ad referendum* em 1990 sugere um período em que as regras do jogo ainda não estavam consolidadas. E a criação de municípios com uma população menor do que a exigida por lei evidencia que, em situações subótimas, as instituições acabam resolvendo tais impasses.

Comparando o período posterior a 1947 com o período posterior a 1988 no Paraná, identificaram-se semelhanças importantes: um mesmo contexto institucional geral que moldou o ambiente de decisão política para esses dois momentos, em que se destaca a ampliação dos recursos fiscais transferidos aos municípios por parte tanto do Estado quanto da União; e a descentralização da regulamentação do processo emancipacionista em favor dos estados, com a definição dos mecanismos legais e o controle da maior parte do processo das emancipações pela Assembléia Legislativa. O ritmo extremamente expressivo do período de 1947 a 1967 deu-se principalmente pela iniciativa dos Poderes Executivo e Legislativo paranaenses em favor da criação dos novos municípios e do amplo estoque de localidades emancipáveis; o período de 1988 a 1996 teve na iniciativa das localidades e no controle do processo pelo Legislativo as causas de seu ritmo.

O caso da Assembléia Legislativa do Paraná, neste estudo específico sobre as emancipações municipais, mostra que a determinação das instituições, com suas regras e mecanismos no processo decisório, constringe as estratégias de seus atores, levando a determinadas conseqüências, como, nesse caso, a ampla autonomia do Legislativo na condução da criação dos novos municípios paranaenses.

A iniciativa de uma lei por parte da população interessada e a conseqüente manifestação e confirmação da proposta de lei via plebiscito são exemplos de como as leis podem ser sugeridas por parcelas da população. Mecanismo que, segundo este estudo, amplia o poder de decisão também do Legislativo. Porém, essa possibilidade legal restringe-se ainda a poucos casos, como era o fato da criação de municípios.

Desse modo, os 81 novos municípios paranaenses são conseqüência direta do interesse e ação da população interessada e da natural correspondência de seus legisladores, os deputados estaduais.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: USP, 1998.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n. 40-41, p.136-166, 1997.

ALMEIDA, Pedro Washington de. **Paraná político II**. Curitiba: Gráfica Vitória: Irmãos Linero, 1987.

ALVES, Alessandro Cavassin. **O contexto institucional e a relação entre executivo e legislativo na criação de municípios no Paraná, 1988 a 1996**. Curitiba, 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - UFPR.

ANDRADE, Régis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: USP, 1998.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO PARANÁ. Curitiba: IPARDES, 2004. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br>. Acesso em: 02 out. 2005.

APÓS cinco anos, novas cidades ainda tentam se firmar. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 22 fev. 2002. p.3.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ. [Site institucional]. Disponível em: <http://www.ampr.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2006.

BALHANA, A. P.; MACHADO, B. P.; WESTPHALEN, C. M. **História do Paraná**. Curitiba: Grafipar, 1969.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: atualizada até a Emenda Constitucional n. 38, de 12 jun. 2002. 2ª ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2002.

BRASIL. Senado Federal. **Tramitação de matérias (proposições): SF PEC 00013 / 2003 de 04/04/2003**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=56367> Acesso em: 13 dez. 2006.

BREMAEKER, François E. J. de. Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional n. 15. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.43, n. 219, p.118-128, abr./dez.1996.

- BREMAEKER, François E. J. de. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.40, n.206, p.88-99, jan./mar.1993.
- CARVALHO, Ailton Mota. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. **Economia, Sociedad y Territorio**, México: El Colegio Mexiquense, v.3, n.12, p.539-556, 2002.
- CIGOLINI, Adilar Antonio. **A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná**. Florianópolis, 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia) - UFSC.
- CIGOLINI, Adilar Antonio. Território e fragmentação: análise do processo recente de criação de municípios no Paraná. **RA'EGA: O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba: Ed. UFPR, n.5, p.47-66, 2001.
- COSTA, Samuel Guimarães da. **História da Assembléia Legislativa do Paraná**. Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná, 1994. 2 v.
- CRIADOS 76 municípios apenas nos últimos 10 anos no Paraná. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 14 dez.1998.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO PARANÁ. Curitiba: Imprensa Oficial, fev. 1948; 8 ago.1951; 20 fev. 1991; 1988-1996.
- ELEIÇÕES em 48 novos municípios do Paraná. **Correio de Notícias**, Curitiba, 4 set.1992.
- ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FANCKIN, Reginaldo. **Criação de municípios: comentários e legislação**. Curitiba: Assembléia Legislativa do Paraná, 1973.
- FERREIRA, João Carlos Vicente. **O Paraná e seus municípios**. Maringá: Memória Brasileira, 1996.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente. **Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, n.38, p.24-37, mar.1994.
- GOMES, Gustavo Maia; MACDOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mal para o econômico nem sempre é bom para o social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, 706).
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n.58, p.193-223, 2003.
- IBGE. [Site institucional]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 20 mar. 2006.
- IPARDES. **O Paraná reinventado: política e governo**. Curitiba, 1989.
- KUNHAVALIK, José Pedro. Bento Munhoz da Rocha Neto: trajetória política e gestão no governo do Paraná. In: OLIVEIRA, Ricardo Costa de (Org.). **A construção do Paraná moderno: políticos e política no governo do Paraná de 1930 a 1980**. Curitiba: Secretaria Estadual da Ciência e Tecnologia do Paraná, 2004.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB**, Rio de Janeiro: ANPOCS, n.37, p.3-38, jan./jun.1994.

- LOPES, Sérgio. **O Território do Iguçu no contexto da "Marcha para Oeste"**. Cascavel: Edunioeste, 2002.
- MARQUES, Eduardo César Leão. Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**, Rio de Janeiro: ANPOCS, n.43, p.67-102, 1997.
- MELLO, Diogo Lordello de. A multiplicação dos municípios no Brasil. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.39, n.203, p.23-28, abr./jun.1992.
- MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. Espacialidades e territorialidades. In: MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. (Org.). **Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994.
- MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis; CARDOSO, Nelson Ari. Territorialidades em movimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.29, n.4, p.6-13, out./dez.1995.
- NORONHA, Rudolf de. Criação de novos municípios: o processo ameaçado. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.43, n.219, p.110-117, abr./dez.1996.
- NORONHA, Rudolf de; CARDOSO, Elizabeth Dezouart. Emancipações municipais: como ficam os municípios de origem? **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro: IBAM, v.42, n.214, p.67-80, jan./mar.1995.
- OLSEN, Johan P. Garbage cans, new institutionalism, and the study of politics. **The American Political Science Review**, Washington, D.C., v.95, n.1, p.191-198, mar. 2001.
- PARANÁ. Assembléia Legislativa. **Anais da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná**. Curitiba, 14 dez.1995.
- PARANÁ. Assembléia Legislativa. Ato do Presidente n. 003/95 - Gabinete da Presidência, em 21 mar.1995, Aníbal Khury. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, n.4474, 23 mar.1995.
- PARANÁ. Assembléia Legislativa. [Site institucional]. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/> Acesso em: 10 fev. 2006.
- PARANÁ. **Constituição política do Estado do Paraná**. Curitiba: s. n., 1927.
- PARANÁ. **Constituição política do Estado do Paraná**. Curitiba: s. n., 1935.
- PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná e atos das disposições constitucionais transitórias**. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado, 1947.
- PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: Imprensa Oficial, 1989.
- PARANÁ. Governador (1988-1991 : Álvaro Dias). **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba, 1988-1991.
- PARANÁ. Governador (1983 : José Hosken de Novaes). **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba, 1983.
- PARANÁ. Governador (1993 : Roberto Requião). **Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa**. Curitiba, 1993.
- PARANÁ. Tribunal Regional Eleitoral. [Site institucional]. Disponível em: <<http://www.tre-pr.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2006
- PIERUCCINI, M. A.; TSCHÁ, O. C. P.; IWAKE, S. Criação dos municípios e processos emancipatórios. In: PERIS, Alfredo F. (Org.). **Estratégia de desenvolvimento regional: região Oeste do Paraná**. Cascavel: UNIOESTE, 2005.

PINHEIRO, I. A.; MOTTA, P. C. D. Significado e importância das emancipações: uma polêmica ainda não resolvida no Rio Grande do Sul. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.37, n.4, p.713-739, jul./ago. 2003.

PROLIFERAÇÃO de municípios, febre no Brasil. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 4. out.1995.

SANTOS, Fabiano (Org.) **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SHIKIDA, Cláudio Djissey. **Análise crítica do crescimento do estado por meio da criação de novos municípios**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1999. Disponível em: <<http://gold.horizontes.com.br/~algeblin/index.html>>. Acesso em: 02 out. 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v.17, n.48, fev. 2002a.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: UFPR/ Departamento de Ciências Sociais, n.24, p.123-148, jun. 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **Instituições, processo decisório e relações Executivo-Legislativo nos estados: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988**. Campinas, 2002b. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - UNICAMP.